

6.3.2001

1970/4/98

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

NATURA-PÄÄTÖKSEN PÖYTÄKIRJANOTTEEN LUNASTAMINEN

1

KANTELU

A on 24.9.1998 osoittanut oikeusasiamiehelle kantelukirjoituksen, joka koskee Suomen Natura 2000 -ehdotusta koskevan valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanotteen lunastuksesta yksityisille aiheutuneita kustannuksia.

Natura-asiassa muistutuksen tehnyt A kertoo saaneensa ympäristöministeriöltä 5.9.1998 päivätyn kirjeen, jossa ilmoitettiin muun muassa valitusmahdollisuudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kirjeen liitteen mukaan oli valituksen tekemistä varten tilattava valtioneuvoston kansliasta valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen, koska tämä oli "ainoa valituskelpoinen asiakirja päätöksestä".

A arvostelee sitä, että hän joutui lunastamaan valtioneuvoston pöytäkirjanotteen päätösjäljennöksineen asiassa, jossa kajottiin hänen yksityiseen omistusoikeuteensa ja jonka vireilletuloon hänellä itsellään ei ollut mitään osuutta.

2

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN LAUSUNTO

Ympäristöministeriö on antanut minulle lausunnon kantelun johdosta. Kopio lausunnosta oheistetaan tähän päätökseeni.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 20.8.1998 hyväksyä Suomen Natura 2000 -ehdotuksen ympäristöministeriöstä tapahtuneesta esittelystä. Valtioneuvoston päätökseen liitetyn *valitusosoituksen* mukaan päätökseen tyytymätön sai hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella. Valituskirjelmään oli liitettävä muun muassa valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanote, johon sisältyi jäljennös valtioneuvoston päätöksestä. Pöytäkirjanotetta sai tilata valtioneuvoston kansliasta. Sen lunastusmaksuksi ilmoitettiin noin 300 markkaa. Valitusosoituksen mukaan alueita koskevat kartat ja muistutusyhteenvedo oli toimitettu viran puolesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valitukseen ei siten ollut tarpeen liittää karttaa alueesta eikä liioin koostetta muistutuksista.

Ympäristöministeriö lähetti myös kaikille niille, jotka olivat tehneet ympäristöministeriön Natura 2000 -ehdotuksesta muistutuksen, 5.9.1998 päivätyn *kirjeen*, jossa kerrottiin valtioneuvoston tekemästä päätöksestä, sen tiedoksiannosta sekä siitä, miten asiasta voi saada lisätietoja. Kirjeessä todettiin muun muassa, että valtioneuvoston päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja että valitusaika päättyi 19.10.1998.

Ympäristöministeriön kirjeen liitteenä 2 oli ohje valtioneuvoston päätöksen tilaamisesta. Ohjeen mukaan oli valituksen tekemistä varten tilattava valtioneuvoston kansliasta pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen, koska tämä oli "ainoa valituskelpoinen asiakirja päätöksestä". Pöytäkirjanotteen lunastusmaksu oli ohjeen mukaan 300 markkaa, minkä lisäksi valittajalta perittäisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksuna 1000 markkaa.

3.2

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin (aikaisemman hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin) mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n 1 momentin (aikaisemman hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin) mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolainkäyttölain 25 §:n 1 momentin mukaan valitusta varten valituskirjelmään on liitettävä mm. päätös, johon haetaan muutosta valittamalla, joko alkuperäisenä tai jäljennöksenä.

Hallintolainkäyttölain 28 §:ssä on säädetty, että jos valitus on puutteellinen, valittajalle on varattava tilaisuus täydentää sitä, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta, ja että valittajalle on annettava valituksen täydentämistä varten kohtuullinen määräaika ja samalla ilmoitettava, millä tavoin valitus on puutteellinen.

3.3

Ympäristöministeriön menettelyn oikeudellinen arviointi

Valitusosoituksessa oli mainittu ne asiakirjat, jotka hallintolainkäyttölain 25 §:n mukaan valituskirjelmään oli liitettävä. Ympäristöministeriön lausunnon mukaan oli valtioneuvoston kansliasta saatu tieto, että korkein hallinto-oikeus oli käytännössä säännönmukaisesti edellyttänyt myös pöytäkirjanotteen toimittamista valituksen liitteenä, kun valtioneuvoston päätöksestä valitettiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ympäristöministeriö oli pitänyt tärkeänä sitä, että valittajia jo valitusosoituksessa ohjattiin toimimaan niin, ettei valituksia myöhemmin jouduta täydentämään. Korkein hallinto-oikeus ei ollut ainakaan virallisesti ilmoittanut, ettei kaikkia valitusosoituksessa mainittuja asiakirjoja vaadittaisikaan valituksen liitteinä. Korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiaa tiedusteltaessa oli vastattu, että korkein hallinto-oikeus tulisi "kussakin tapauksessa erikseen" harkitsemaan, onko valtioneuvoston päätös asian käsittelyn kannalta tarpeellinen valituksen liitteenä vai ei.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Valtioneuvoston päätökseen liitetty valitusosoitus on epäilemättä ollut lainmukainen siltä osin kuin siinä edellytettiin, että valituksenalainen päätös oli liitettävä valitukseen. Hallintolainkäyttölain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valitusta varten valituskirjelmään on liitettävä alkuperäisenä tai jäljennöksenä päätös, johon haetaan muutosta. Natura-päätöksen osalta tämä merkitsi sitä, että valitukseen tuli liittää ote valtioneuvoston istunnon pöytäkirjasta, johon sisältyi jäljennös valtioneuvoston päätöksestä.

Toisaalta pidän kuitenkin ongelmallisena sitä, että valitusosoitus ja ympäristöministeriön kirjeeseen liitetty ohje ovat voineet antaa muutoksenhakuun perehtymättömälle asianosaiselle harhaanjohtavan kuvan asioiden todellisesta laidasta käytännössä. Ympäristöministeriön kirjeen liitteeseen sisältyvän ohjeen mukaan valtioneuvoston kansliasta tilattava pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen oli "ainoa valituskelpoinen asiakirja päätöksestä". Tämän ohjeen perusteella kansalainen on voinut saada sen käsityksen, että pöytäkirjanotteen lunastaminen päätösjäljennöksineen ja sen liittäminen valituskirjelmään olisi ollut ehdoton edellytys valituksen tutkimiselle. Tämä ei pidä kuitenkaan paikkansa.

Hallintolainkäyttölain 28 §:stä ilmenee, että valituksenalaisen päätöksen puuttuminen ei ole ehdoton este valituksen tutkimiselle. Jos se puuttuu valitusasiakirjoista, valittajalle on varattava tilaisuus täydentää valitustaan valituksenalaisella päätöksellä, *jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta*.

Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan oli asiaa sieltä tiedustelleille alustavasti ilmoitettu, ettei valtioneuvoston päätöstä ollut Natura-asiassa tarpeen liittää valitukseen edes valokopiona. Sinne toimitetuista noin 850 valituskirjelmästä olikin vain 40-50 prosenttiin liitetty valitusosoituksessa edellytetty valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen. Yhdessäkään tapauksessa valitusta ei ollut pyydetty täydentämään valituksenalaisella päätöksellä, jos sitä ei ollut liitetty valituskirjelmään. Valituksenalaisen päätöksen liittäminen valituskirjelmiin oli siten ollut käytännössä tarpeetonta.

Valtioneuvoston kansliasta saadun tiedon mukaan sieltä oli tilattu Natura-asiassa pöytäkirjanotteita päätösjäljennöksineen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtäviä valituksia varten 463 kappaletta, joista 25 oli ollut ruotsinkielisiä. Mielestäni on selvää, ettei tällaisen paperimäärän (yhteensä yli 40 000 sivua) lunastaminen ja fyysinen toimittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ole ollut oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeellista. Postituskuluineen otteiden lunastus on karkeasti arvioiden maksanut tilaajille yhteensä noin 120 000 markkaa. Lunastusmaksun perimistä ei liene tässä yhteydessä voitu perustella myöskään valtion fiskaalisella intressillä.

Etukäteen esitetty ehdoton vaatimus pöytäkirjanotteen lunastamisesta on voinut ainakin joillekin vähävaraisille muodostaa taloudellisen kynnyksen valituksen tekemiselle ja siten vaikeuttaa kaikille perusoikeutena turvattua pääsyä tuomioistuimeen. Ympäristöministeriön antamien ohjeiden ja todellisen käytännön välinen ero on lisäksi ollut omiaan saattamaan tiedontasoltaan erilaisia asianosaisia epäyhdenvertaiseen asemaan heidän harkitessaan valituksen tekemistä.

Hyvässä hallinnossa olisi mielestäni mahdollisuuksien mukaan pyrittävä minimoimaan kaikkia sellaisia esteitä, jotka tarpeettomasti vaikeuttavat ihmisten oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksia koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ympäristöministeriön Natura -ehdotuksesta oli tehty yhteensä lähes 14 000 muistutusta ja yli 6 000 jatkohuomautusta, jotka vain osittain oli voitu ottaa huomioon. Sen vuoksi on täytynyt jo etukäteen olla ministeriön arvattavissa, että valtioneuvoston päätöksestä tulaisiin tekemään satoja valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näiden valitusten käsittelyä varten ympäristöministeriö oli viran puolesta toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueita koskevat kartat ja muistutusyhenteenvedot. Tästä syystä valitusosoituksessa olikin ilmoitettu, että kyseisiä asiakirjoja ei tämän vuoksi ollut tarpeen enää liittää valituskirjelmään.

Mielestäni ympäristöministeriö olisi voinut etukäteen toimittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös yhden kappaleen valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanotetta siihen liittyvine päätösjäljennöksineen. Tällöin ympäristöministeriö olisi voinut ilmoittaa asianosaisille osoittamassaan ohjeessa, että valituksen tutkiminen ei välttämättä edellyttänyt myöskään pöytäkirjanotteen liittämistä valituskirjelmään ja että korkein hallinto-oikeus tulisi viime kädessä harkitsemaan, onko valitusta joiltakin osin täydennettävä.

Joka tapauksessa katson perusoikeusmyönteisen hallintotavan puoltavan sitä, että hallintoviranomainen pyrkii antamaan hallintopäätökseen tyytymättömille asianosaisille mahdollisimman realistisen kuvan siitä, mitä asiakirjoja valituksen tutkittavaksi saaminen tosiasiallisesti tulisi vaatimaan. Tämän periaatteen valossa voidaan arvostella ympäristöministeriön ohjeen sanamuotoa, jonka mukaan maksullinen pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen oli "ainoa valituskelpoinen asiakirja päätöksestä".

3.4

Yhteenveto ja johtopäätös

Katson, ettei ympäristöministeriö ole menetellyt asiassa lainvastaisesti. Tästä huolimatta voidaan menettelyn lopputulosta arvostella hyvän hallinnon kannalta. Samoin herää epäily, onko menettely ollut myöskään perusoikeusnäkökulmasta puollettavissa. Samansisältöisten pöytäkirjanotteiden massatuotanto on ollut sinänsä tarpeetonta. Pöytäkirjanotteen lunastusmaksu ei ole ollut sellaisenaan suuri, mutta se on silti voinut osaltaan nostaa kynnystä vähävaraisen asianosaisen pääsulle tuomioistuimeen. Mielestäni valtion olisi pitänyt etsiä Natura-asiassa oikeutta hakevien kansalaisten kannalta mahdollisimman huokeita ja joustavia menettelytapoja.

Saatan edellä esittämäni käsityksen ympäristöministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös oikeusministeriölle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.